

1905～9年救貧法および失業救済に 関する王立委員会の構成について

朴 光 駿

目 次

は じ め に

1. 委員会の構成
 2. 委員長と救貧行政の官僚
 3. COSのメンバーとその外の多数派
 4. 四人のマイノリティ
- むすびにかえて — 委員会の構成に対する反応 —

は じ め に

「救貧法および失業救済に関する王立委員会」(Royal Commission on the Poor Laws and Relief of Distress from Unemployment)は1905年12月4日、即ち保守党内閣が退陣するその当日に任命された⁽¹⁾。その委員会は公式的には次の二つの目的を持っていた。それは(1)イギリスにおける貧民救済に関連した諸法律の実施状況に関して調査すること、(2)特に産業界の不況の時期における雇用の欠乏のために生ずる困難に対処する目的で、救貧法外で適用されてきた多様な諸法案について調査すること、ならびに雇用の不足による困窮に対処するために、諸救貧法律の改正あるいはその行政上の変革、もしくは新しい立法の必要性があるかどうか、もしあるとすればどのようなことが勧められるか、について調査・報告すること⁽²⁾、であった。

ウェッブ夫婦によると、イギリスの王立委員会は、その目的、機能、そして節次等に関して一定に決められた形式を取っていない。それは必要に応じて任命されるので様々な性格の王立委員会が存在してきた。しかし、1905年の時点において、過去100年間もっとも典型的なタイプの王立委員会は立法上あるいは行政上の活動の基礎を提供することのできるある改革案を準備するために、なんらかの既存の制度を調査・検討することを目的として任命されるものである。これはいわゆる「改革委員会」(reforming Commission)と呼ばれるもので、その構造の性格によって、また二つのタイプとして区別される。その一つは、「非代表委員会」(impartial Commission)というもので、政府によって、調査対象についての如何なる利害関係をもっていないと認められる人々により構成される。もう一つは、諸利害集団あるいは関連した思想の流派の代表者として構成される「代議委員会」(representative Commission)がそれである。実際においては調査にかかわる如何なる利害関係をもっていない人々をさがし出すのは極めて困難なので、一般には代議委員会の方が好まれた。そしてその委員会には使用者と雇用者、そして生産者と消費者のように利害集団の代表者によって構成されるのである。このような時点から見ると、1905年～9年の王立委員会は「改革委員会」的性格を持っていて、その形態においては代議的なタイプを取っていた⁽³⁾。

1905年の王立委員会の設置は、保守党内閣の長期計画の一部ではなく、失業労働法案の審議に難航した保守党政府がその窮地を脱れるための苦肉の策として考えたものである。ピアトリス・ウェッブはその委員会設置の背景を探るに当たって、「失業労働者法案」をめぐる政治的混乱という要因についての考慮をおこなっていたものの、その委員会設置の「突然性」については十分な認識をしている。

ところがJ.ハリスは、「その委員会設置に先立って救貧行政に危機的状況はなかったし、公的な調査を要求する世論もなかった」というピアトリスの見解に対して次のように批判している⁽⁴⁾。(1)1890年代に入って、貧困地域の教区連合において、救貧費支出が増加し、貧民一人当たりの維持費が上昇した⁽⁵⁾。(2)救貧法の伝統的な機能が破綻をきたしたことについて認識が広まるとともに、

1834 年原則の廃止またはそれへの復帰を要求する世論がもち上がった。COS やランズベリー (George Lansbury) の要求がその代表的なものであった。しかし、ここで指摘しておかなければならないのは、ピアトリスとハリスとのこのような見解の食い違いは、両者の観点の差に基因するということである。即ち、ピアトリス・ウェップの観点は「今までそれについての議論がなかったにもかかわらず、どうして突然 1905 年 8 月 2 日バルフォア首相がその委員会の設置問題を持ち出したか、またなぜそれがバルフォア内閣退陣当日に任命されたか」という問題、即ち、委員会設置のタイミング置かれている⁽⁶⁾のである。それゆえ、ハリスが挙げている「救貧法行政における問題」とか「調査についての世論」というのはその委員会の遠因ではあったとしても、ピアトリスのいう時急の大衆の要求」ではなく、ハリスの証拠では「なぜその委員会設置の決定が 1905 年 8 月に行われたか」という根本的な問題に答えられないのである。

とにかく、1905 年の王立委員会は貧困問題に対処する長期計画の一環として設置されたとはいえない。しかし、その委員会設置の突然性は認められるとしても、委員会の設置そのものの持つ意味は極めて重要なことである。それは「救貧法制度が貧困の予防および救済に何の役にもたたない」ということを政府が認めたということである⁽⁷⁾。ハリスが指摘している「救貧法行政における危機的状況」とか「救貧法の撤廃あるいは強化を要求する世論」は実際においてその委員会設置に直接な影響を及ぼしたわけではないが、その委員会が設置されることによって、そして救貧法の実施状況について実際的な調査が行われることによって、救貧法の持つ諸矛盾・問題そして限界が明白に露呈されるようになった。即ち、この委員会は 1909 年 2 月に意見の対立した二つの報告書を出すことになるが、両方とも「1834 年救貧法の諸原則、救貧委員会、教区連合の完全な廃止」⁽⁸⁾については意見の一致に至っていた。このことからわかるように、この時期すでに救貧法はその意味を失っていて、また救貧法に対する厳しい批判や不満がくすぶっていたが、ただ政府が公式にそれを認めるわけにはいかなかったのである。

確かに 19 世紀末をその転換点として、貧困に対する大衆の認識は変わりつつあった。しかし、いざんとして政府はそれを認めることはなかった。1900

年1月、ビアトリス・ウェップはこのような社会雰囲気を次のように嘆いている。「10年前、知識人プロレタリアを激励した社会的熱情は衰退してしまい、社会改革の望ましさと実現可能性についての懐疑的態度が広がっている」⁽⁹⁾。ジャーナリストで政治家のマスターマン (Charles F. G. Masterman) も彼女の意見に同調している。彼によると、社会改革への熱情はさめてしまい、「人民の生活状態は政治家の心にアピールすることができなくなった。」このように貧困状態等に関して、その問題の深刻さが政府によってはっきりと認められなかった要因はリーダーの不在、貧民の退屈そして何よりも重要な要因としての帝国主義の発展である⁽¹⁰⁾。この点、ビアトリスもボア戦争 (Boer War) と関連して同じことを述べている⁽¹¹⁾。かかる雰囲気の中で政府をして、貧困問題の深刻さとそれに対処すべく救貧法の不適切性を認めさせたのは、「より大きな社会不安を伴う熱情」 (noisier enthusiasms)⁽¹²⁾であって、失業者のデモおよび暴動等がそれであった。ビアトリスの言葉を借りると、政府がそれを認めるまで社会的熱情 (social enthusiasms) は単なる「かすかな光」 (flicker) に過ぎなく、もえ上がる力 (flame) までは至らなかったのである⁽¹³⁾。

ついに保守党政府は新たな救貧政策をめざし、王立委員会を設置した。この委員会が設立されたということはワーク・ハウスに投げ込まれ、飢餓寸前の生活を送っている貧民の群れへの対処方法を、まだ政府が発見できないでいることを認めた⁽¹⁴⁾のを意味することであった。

1. 委員会の構成

委員会は最初1人の委員長と17人の委員により構成された。それは保守党員ではなかったにせよ、予想どおり、保守的な人々で占められた。委員長には元保守党内閣の大臣であったジョージ・ハミルトン卿 (Lord George Hamilton: 1845-1927) が任命された。委員会は「その大多数が貧民救済、社会事業、あるいは社会調査に相当な経験を有している専門家集団」⁽¹⁵⁾であった。委員は救貧委員および地方自治庁の官僚、救貧法調査には反対を表明していたCOSのメンバー、経済学者、宗教家などが多数を占め、フェビアン協会の会

1905～9年救貧法および失業救済に関する王立委員会の構成について

員、労働界代表等が少数派として加わっていた。このように、その委員会は各階層間に潜在する対立メンバーから構成されたので、貧困の原因とその対処手段をめぐる委員会内部の対立は、より広い、当時の「イギリス社会における意見対立の縮図」⁽¹⁶⁾といえるものであった。1906年からは大工組合書記長チャンドラーが加えられた。また同年オコナー（Charles Owen O' Conor=O' Conor Don）の死によりケリー（Dr. Denis Kelly）が充員された。1908年1月にはブース（Charles Booth）が健康上の理由で委員職を辞任した⁽¹⁷⁾ため、結局、調査報告書に署名した人々は18人で、その中14人が多数派報告書に、残りの4人が少数派報告書に署名したのである。全委員の名は次のとおりである。

<1905～9年王立委員会の構成>

多 数 派	Lord George Hamilton（委員長・元保守党大臣）
	Sir Samuel Butler Provis（地方自治庁のPermanent Head）
	Sir Henry Augustus Robinson（地方自治庁）
	Sir James Patten-MacDougall（地方自治庁）
	Dr. Arthur Henry Downes（地方自治庁）
	Octavia Hill（COS）
	Charles Stewart Loch（COS）
	Helen Bosanquet（COS）
	Thomas Hancock Nunn（COS）
	Thory Gage Gardiner（COS）
	Lancelot Ridley Phelps（COS）
	Frank Holesworth Bentham（経済学者、救貧委員）
	William Smart（Glasgow大学経済学教授）
	Charles Owen O'Connor：1906年死亡（宗教家、アイランド枢密院委員）
小 数 派	Dr. Denis Kelly：1906年任命（アイルランドのロマカトリック教会の代表）
	Charles Booth：1908年辞任（社会調査家）
	Dr. Henry Russel Wakefield（英国国教会牧師）
	George Lansbury（労働運動家、救貧委員、フェビアン協会の会員）
	Beatrice Webb（フェビアン協会の会員）
	Francis William Chandler：1906年任命（大工組合書記長）

2. 委員長と救貧行政の官僚

王立委員会の全委員の選任はバルフォア首相と彼の実弟で、ロングの後任者として1905年3月以来地方自治庁の長官であったG.バルフォア (Gerald Balfour) らの2人によって、首相の個人秘書サンダース (John S. Sandars) との協議の下で行われた⁽¹⁸⁾。この委員の選任においてもっとも難航したのは委員長の選任であった。ビアトリス・ウェップがその委員として決定された5日後の1905年11月28日、バーナード・ショーの演劇『Major Barbara』の観覧約束に先立って、ビアトリス・ウェップの午宴会に参加したバルフォア首相は「彼女の友人」の立場に立って、ビアトリスに、委員長の選任問題で悩まされた自分の心境を次のように吐露している。「ジョージ・ハミルトンもわるくはなさそうだ」⁽¹⁹⁾

この一言で明白に示されるように、首相にとってハミルトンはその委員長に最適の人物ではなかったようである。バルフォア首相は現役の政治家がその委員会に参加することは望ましくないと考えていたが⁽²⁰⁾、彼によって委員長の選任対象者として考慮されていた人物はリッチ (C. T. Ritchie)⁽²¹⁾コーテネー (Leonard Courtenay) ロースベリ (Lord Rosebery)、ファウラー (Sir Henry Fowler)、そしてバルフォア等であった。しかし種々の理由で却下された。デイボンシャー公 (Duke of Devonshire) は委員長職を固辞した。結局サンダースの意見が受け入れられ、ハミルトン卿が委員長として決定されたのである⁽²²⁾。

当時60才であったハミルトン卿は、委員会のメンバーの中で「救貧行政あるいは社会調査についての専門知識や経験を持っていない極少数の1人」⁽²³⁾であった。しかし彼の豊富な政治的経験は委員会を統率することに役立っていたのである。即ち、ビアトリス・ウェップは彼が目下何が進行中なのかをよく把握できなかったとはいえ、チームはよく取りまとめていったその手腕と人徳に賛辞を送っている⁽²⁴⁾。当人にとっては、この仕事はかなりな重荷だったようで、自伝にも同僚委員のかたくなな偏見のため「非常に骨が折れ、時には手に負えなかった」と書いている⁽²⁵⁾。彼は、1895年から1903年にかけてインディ

ア担当国務大臣として勤めた。そして、積極的な活動を行っていたわけではないが、COSのメンバーとしてそれとつながりも持っていた。1894年ロンドン学務委員会の委員長としての経験は彼に地方自治に関する知識を与えた。彼は慈悲深い人物で、控え目な生き方をしていた⁽²⁶⁾。このことは次のエピソードにおいてよく表れている。即ち、彼は1894年にロンドン学務委員会の委員長に推された際、ソリスベリ(Salisbury)に相談したが、彼の自伝によると、「私の内には、生まれつき、主役たちの気炎を冷ます濡れ毛布のような要素がある」という理由で、この推挙を受けるように助言されたという。濡れ毛布的な要素は、1905年12月から最終的に報告書が提出された1909年2月に至る長期間にわたる同委員会の任期中、大いに試練にさらされることになった⁽²⁷⁾。

救貧法の官僚はその委員会の強力なメンバーを形成した。彼らの中の4人の中には、イングランド地方自治庁の常任庁長、スコットランドそしてアイルランド担当の地方自治庁の副庁長2人が含まれていた。この3人はエドワード朝の保守的な公務員の気質を代表するばかりでなく、イングランド人、アイルランド人、そしてスコットランド人それぞれの典型的な人物なのであった⁽²⁸⁾。委員の4人は次のようである⁽²⁹⁾。

プロヴィス(Sir Samuel Butler Provis：当時60才)は1871年地方自治庁の設立以来3番目の常任庁長であった。1872年法律補助員として地方自治庁に入り、外部にはあまり知られていなかったが、救貧法行政に関する限り、かなりの専門家であった。

ロビンソン(Sir H. A. Robinson：当時49才)は1898年以来アイルランド地方自治庁の副庁長であった。彼はアイルランド救貧行政の専門家で、アイルランドの税制、貧民救済に関する行政活動に著しい人物であって、保守主義的政治観を持っていた。

パテンマクドーガル(S. Patten-MacDougall：56才)は1894年スコットランド地方自治庁に法律担当官として入り、10年後の1904年副庁長となった。救貧法改革に関する彼の見解は保守的であり、1902年スコットランド救貧法医療救済に関する委員会の委員長を歴任した。

救貧法行政の高級官僚として4人目の王立委員会の委員と任命されたのはド

ーニス (Dr A. H. Dawnes: 当時 54 才) である。彼はイングランド救貧法の先任医療監督官であった。1889 年監督官として地方自治庁に入り、公衆保健分野における経験があつく、そのため王立委員会の委員として選任されたのである。救貧法改革に対する彼の考え方は日がたつにつれ、より厳しい方向に傾けられるようになる。公務員という身分のため COS のメンバーになる訳にはいかなかったが、COS 的考え方に同調していた。

委員の 4 人の外、2 人の若手官僚が王立委員会の書記と助書記として任命された。彼らはそれぞれダッフ (R. G. Duff)、ゼフリー (John Jeffrey) であって、両方とも当時 34 才であった。彼らは文書の作成、連絡等に積極的な活動を行ったが、ペアトリス・ウェップは「この 2 人の能力と献身によって委員会の活動は大いに助けられた」⁽³⁰⁾と彼らの活躍を評価している。

救民法行政にたずさわるこの官僚たちの救貧法改革に対する考え方は保守的であって、一言でいえば「1834 年原則への復帰」であった。救貧法行政の官僚たちは 1834 年原則の緩和にはいつも冷淡な姿勢を示してきた。これと労働者大衆が救貧法の対象になることをあまりにもおそれていた—この意味において劣等処遇の原則は成功的であったが—ことは救貧法の改革を妨げる 2 つの要因であった⁽³¹⁾。彼らは救貧法行政における危機即ち、救貧費支出の増加は貧困そのものよりも行政の弛緩によると考えていた。従って、彼らは 1834 年の原則を徹底的に守ることによって、貧困に対処しようとしていたのである。これは、地方自治庁の典型的な雰囲気をも物語っている次のエピソードによく現れている。地方自治庁の保健局はここ何年にもわたって産院の建築を許可しなかったが、その理由たるや、1875 年の「公衆保健法」(Public Health Act of 1875) は病人のための病院の建設は認めているが、出産は「同法の定義による」病気ではない、というにあった⁽³²⁾。このような官僚たちの考え方は、もう一つの多数派の COS のメンバーたちによって大いに支援されていた。

3. COS のメンバーとその外の多数派

救貧法行政にたずさわる官僚たちとともに委員会の多数を占めていた強力な

集団はCOSメンバーたちであった。そこにはCOSの、創立メンバーを含む3人の著名な指導者—Octavia Hill (67才), Charles Stewart Loch (56才), Helen Bosanquet (48才)—,そしてその少壮派メンバー3人—Thomas H. Nunn (46才), T. G. Gardiner (48才),そしてR. Phelps (52才)—あわせて6人も任命されていた。さらにCOSのメンバーではなかったといえ、それと緊密な関わりをもっていたもう2人—F. H. Bentham (47才), W. Smart (52才)—が選任されていたのである⁽³³⁾。

オクトビア・ヒールはCOS創立メンバーでその指導者であった。彼女は住宅改善事業と社会事業の先駆者として評価されるが、個人主義哲学の信奉者で、貧民に対しては最小限度の福祉給付の原則が守られなければならないという考え方を持っていた⁽³⁴⁾。

C. S. ロックはCOSの理論家で、「最もCOS的」⁽³⁵⁾な人物であった。彼はCOSの書記として、また『Charity Organization Review』誌の編集長として活躍していたし、他の「王立委員会」の委員として活躍した経験をすでにもっていたので—例えばRoyal Commission on the Aged Poor in 1893～5, Royal Commission on the Feeble Minded 1904～8—王立委員会にはもう慣れていた。COSのシンボルにふさわしく彼は、国家の役割とは1834年原則に基づいて救貧法を維持することに限定されるべきであると考えていた⁽³⁶⁾。救貧法に関する彼のこのような考え方はかつて行われたシドニー・ウェップの『ロンドン人民のための事実』に対する批判においてよく反映されている⁽³⁷⁾。

ヘレン・ボサンケット (Helen Bosanquet=Mrs. Bernard Bosanquet) もロックとともにCOSの理論家で指導者であった。彼女は1890年代に救貧法と社会事業に関する多数の論文と著作とを公表した。『The Children of Working London』『The Meaning and Methods of True Charity』(1893), 『The Position of Women in Industry』(1894), 『Origin and History of the English Poor Law』(以上、論文), 『Rich and Poor』(1896), 『The Strength of the People: A Study in Social Economics』(1920)等がその代表的なものである。1895年の結婚以来夫のバーナード、ロックとともにCOSの理論的指導者としての役割を果たし、またその「王立委員会」においても多

数派報告書の作成に重要な役割を果たした⁽³⁸⁾。

いわゆる COS の「古い番人」(Old Guard) と呼ばれるこれらの人々の考え方は多数派報告書においてよく示されている。即ち多数派報告書は COS の社会的ヴィジョンを代表するものであると言っている⁽³⁹⁾。彼らは「自由放任主義的個人主義者」⁽⁴⁰⁾であり、「貧民の生活に対するセンチメンタルな介入者」⁽⁴¹⁾であった。

これに対しヌーン (T. H. Nunn)、ガーディナー (T. G. Gardiner) そしてペルプス (R. Phelps) の3人はいわゆる「若い番人」(Young Guard) であった。彼らは「大学セツルメント」運動家として、3人ともバーネット (Cannon Barnett) とつながりを持っていた。即ち、彼らは「宗教的献身、博愛、理解心、そして思いやりは階級葛藤および階級闘争をさけ、諸階級間の平和を達成するためには欠かせないことである」とのバーネットの信念に感心していたのである。こういう意味において彼らはより急進的な COS メンバーであった。

社会福祉に関する COS のアプローチにはある種の集合主義的側面が存在しており、それは、COS がセルメント運動に参加したり、各社会階級は公的サービスやコミュニティワークに共通の大義を見出すであろうと確認していたことに、示されているが⁽⁴²⁾、この若い3人はこのような信念の持主であったのである。とはいえ、委員会の活動に対する彼らの影響力はほぼ見られないのである。

ベンサムとスマートの2人は COS のメンバーではなかったといえ、COS と緊密な関わりを持っていた。ベンサムは救貧法協議会中央委員会のメンバーで1898年以來ブラッドフォート救貧委員会の委員長を歴任していた。また、スマートはグラスゴウ大学の政治経済学教授でグラスゴウにおける COS 事業の支援者であった⁽⁴³⁾。

委員会は「アイルランドの公務員」としてのロビンソン卿に対する平衡鐘としての「アイルランド民間人」を必要とした。バルフォア首相はアイルランド枢密院の委員で、オコーナードン (O' conor Don) として知られていたオコーナー (C. O. O' conor) をその適任者として選任した。彼は「普通のアイルランド

人の意見をもっともよく代弁する人物」として評価されたのである。しかし彼は王立委員としての役割をほぼ全く果たせなかった。委員としての選任当時にすでに彼は病気にかかっていて1906年68才で死んだ。彼の後任者はアイランドの國務省、ブライス（James Bryce）に委ねられたが、彼はアイランドのローマ・カトリックの協会のメンバーであったケーリ（D. Kelly：当時53才）を選任した。彼は1897年以来ロースの司教としてつとめていたが、救貧法制度に関する考え方はCOSの意見に味方していた⁽⁴⁴⁾。

最後に注目に値するのはブース（C. Booth 当時65才）である。彼は1886年から1903年にかけてロンドンの貧困調査を成し遂げ、それを通じてロンドン人民の約30%が貧困状態にあるという事実を明らかにし、社会調査家としてのその名をあげていた。そして彼は貧困解決のための大胆な国家的介入の必要性を力説し、その委員会が設置される当時には非拠出老齢年金の実現を求めるキャンペーンを行っていた。彼は貧困のもっとも重要な原因として、老齢による貧困を挙げていたのである。彼もすでに「王立委員」としての経験を持っていたが一例えばRoyal Commission on Old Age Pensions in 1893～5、社会調査家そして統計学者としての彼の評判のため、王立委員として選任されたといえよう。ビアトリス・ウェップもバルフォアに彼を推薦したとはいえ、決め手になったのは秘書のサンダースの推薦であった。即ち、サンダースはバルフォア首相に「大衆の視点から」ブースの選任が必要であると勧めていた。サンダースにとって、ブースの健康状態が気がかりではあったが、何年間の活動には大丈夫だろうと思っていた。委員会の活動には重要な役割を果たしたにもかかわらず、ブースは健康悪化のため、1908年1月報告書の提出を1年余り残して、委員を辞任せざるを得なくなった⁽⁴⁵⁾。たとえH. ボサンケットは委員会の内部において、いわゆる「少数派」の4人とともにブースも社会主義者であったと主張していても⁽⁴⁶⁾、彼は現代的意味において社会主義者では決してなかったし、委員会においても多数派の方へ傾いていた。もし、彼が報告書に署名することができたら多数派報告書に署名したことに違いないのであろう。

4. 四人のマイノリティ

1905年王立委員会が任命された時、労働階級の利益を代弁できる委員はただ3人だけであった。翌年1人が加わったが、とにかく彼らは委員会のマイノリティであった。

ウェイクフィールド (H. R. Wakefield: 当時 51 才) は英国国教会の教区司祭であった。彼も H. ボサンケットによって「社会主義者」と決め付けられたが、彼自身は自ら「急進主義者」であるということだけ認めていた。彼は救貧委員として勤めた経験を持っていたし、ロンドン失業対策委員会の副委員長をも歴任した。彼は COS の考え方があまりにも冷酷であることに気が付いていたので COS の指導者を遠ざけ、彼と類似な考え方を持っていたフェビアン主義者や労働指導者と緊密なつながりを持っていた⁽⁴⁷⁾。

ランスベリ (George Lansbury: 当時 46 才) は自他共に認められた社会主義者であった。彼は 1893 年ポプラ地区の救貧委員として選任された時、あるワーク・ハウスを初めて訪問してみて、救貧法の改革につとめることを決心したという。彼の自伝によると彼はそこで「なぜ貧民がワーク・ハウスを恐れ、憎むのか」、そして「善意とか親切とかいったものはひとかけらもない」⁽⁴⁸⁾ということがわかったのである。

彼の自伝によると、彼が王立委員会の委員として選任されたのは彼自身にとっても全く予想外のことであったようである。その時のことについて、ランスベリは次のように回顧している。「ログ (Walter Long) の手紙から、王立委員会の委員として就任する意向があるかどうかについて打診を受けたが、私にとってそれは思いがけない出来事であった」⁽⁴⁹⁾。彼は 1905 年ロンドン失業対策委員会が設立された時その労働コロニー小委 (Working Colonies Committee) の委員長として任命されたが、王立委員会の内部においては誰よりも著しい労働者階級の代弁者として活躍した。彼は闘争家であり、不正に対抗する十字軍であった。また社会的弱者の権利の確保のため行われるキャンペーンの組織者でもあり、特に救貧法に対しては強力な批判者であった⁽⁵⁰⁾。

チャンドラー (F. W. Chandler) はその委員会においてランスベリとともに

に労働界を代表する人物であった。彼は委員会のオリジナル・メンバーではなく、1906 年 2 月（当時 57 才）に委員として任命され、その委員会に加わった。それは全国労働組合会議が自由党政府をして労働組合会議の代表者をその委員会に入れるように圧力をかけた結果であるので、彼は労働組合会議の代表者であると言いうる。彼は大工組合の書記長であった。委員会内での活動は積極的であったが、大体においてランスベリによって指導された⁽⁵¹⁾。

ビアトリス・ウェップはフェビアン社会主義者であった。フェビアン協会のメンバーであったとはいえ、彼女が選ばれたのは「フェビアン協会の代表として」というよりはむしろ「バルフォア兄弟の友人として」⁽⁵²⁾であったようである。それがシドニーではなくビアトリスと決められたのは疑いの余地もなく、救貧法が女性にふさわしい仕事として見做されていたのであって⁽⁵³⁾、ウェップ夫妻にとっては「ビアトリスの番」⁽⁵⁴⁾の意味もあった。

かつて、1880 年代末ビアトリス・ウェップ（当時 Beatrice Potter）がブースの偉大な「ロンドン人民の生活と労働に関する調査」を手伝ったことは周知の通りである。そして彼女の最初の調査結果である『ロンドン・イースト・エンドのドック労働者の生活』⁽⁵⁵⁾という報告が、社会的評価を得ていた『19 世紀』紙（The Nineteenth Century）上にあらわれた。やがて他の 3 つの報告『東ロンドンの裁縫業』⁽⁵⁶⁾、『裁縫女工の日記』⁽⁵⁷⁾そして『苦汗制度と上院委員会』⁽⁵⁸⁾が 1888 年から 1890 年の間に公表された。彼女は 1 つの権威になりはじめていたのである。この調査の結果、1888 年の「苦汗制度に関する上院特別委員会」はビアトリスに苦汗制度に関する証拠を提出するように要求したため、彼女は一層世間に認められるようになった。

上院委員会に苦汗制度についての証言することにあたって、彼女は「苦汗制度は貴方はどのように定義しますか」ときかれて、ビアトリスは次のようにきっぱりと述べた。

「苦汗制度の調査とは、実際には工場法や労働組合の規則を逃れている製造工業に雇われているすべての労働者の調査であります。」⁽⁵⁹⁾

その後特別委員会の報告書を評した際、彼女はこの言葉をより精密に仕上げ、次のように述べている。「苦汗は中間業者あるいは下請人に特有の悪徳でもな

ければ、裏庭の敷地に一握りの労働者を雇っている者に限られた悪徳でもなく、繊維、機械、既製服などの大規模な機械工業にも同様に見出されるものである。実際に、利潤追求者の貪欲から労働者を護る有効な機制が導入されていないところでは、どこでも見出されるものである。」彼女はこの状態を一言にまとめて、「苦汗労働者は事実全国民である」と、1892年のロッチディル協同組合大会で行った演説の中で言っているのである⁽⁶⁰⁾。

このような調査活動を通じて、ビアトリスは貧民をうみだす原因は不合理な雇用構造にあるという結論に至る。そしてシドニーとの結婚以後その原因だけでなく、その解決策を摸索することにも力を入れ、貧民解決の構想体系を次第に具体的に築き上げていくのである。その後ウェッブ夫妻は彼らの大著『産業民主制論』(Industrial Democracy, 1897)の中で貧困の源であるこの苦汗制度をとりあげ、その克服策として『ナショナル・ミニマム』(national minimum)という独創的な政策を提案したのである。

王立委員として選任された時、ビアトリスは6年半にわたる地方自治に関するシドニーとの協同研究活動の間に、救貧法の持つ諸問題や窮乏や、失業のなかから起こるもっと根本的な問題にじかにふれて、それについての知識と経験を持っていた。その上彼女は40代の半ば(47才)にあって、いろいろな意味で力の頂点に登りつつあったのである⁽⁶¹⁾。自分の仕事をとおして「貧困の慢性化」の研究をライフ・ワークにしようと早くから決心していたビアトリスにとっては、この委員会は、「さまざまな貧困の特徴だけでなく、その原因を解明する調査に乗り出す機会」⁽⁶²⁾を与えるものであると思われたのである。

調査活動という仕事は、シドニーによって大いに助けられたが、彼らは最初から「救貧法の撤廃」を求めることでなく、それについての徹底的な調査を主張し、その調査を通じて、救貧法の撤廃という結論に至るようになった。委員会の多数は徹底的な調査そのものをさけたがっていたので、委員会内部の葛藤はさけられなかったのである。

むすびにかえて — 委員会の構成に対する反応 —

委員の選任はマスコミによって一般に賞賛された。『タイムズ』紙はその委員会が理論的な討論ではなく「実的な措置」のために設立されたものであるだけにそれに希望をよせていて、またそのために「失業労働者法」は10年間の時限立法という当初計画から3年間のものとなったと評価している。それに加え、『タイムズ』紙は、「多様な分野で活動している人々によってその委員会が構成されているため政治的な偏見等が諸委員の価値観に介入する可能性はま
ずないのであろう」⁽⁶³⁾と論評している。

しかし、任命された委員たちにとっては、委員会の構成が完全に満足すべきことではなかった。その不満はそれぞれ自分の立場を反映している。

まず、委員長ハミルトン卿の不満には元保守党大臣としての彼の気質がよく示されている。彼はマイノリティであった、ウェイクフィールドやランスベリ、あるいは両者ともその委員会から排除して、それに代わって救貧委員を取り入れようとしたのである。また彼はロビンソンかオコナーかの1人を排除し、博愛主義者に代替しようとした。

委員会の構成についてのCOSのメンバーたちとピアトリス・ウェップとの異見は委員会の活動が始まるやいなや露呈された意見の対立を予告していたといえよう。多々のCOSのメンバーたちは委員会の設置を社会主義者に対する譲歩として受けとめ、それを政府の誤りと非難した。まずCOSは社会の完全な再建を目指す人々から委員たちを保護するために調査の範囲を適切に限定することを期待すると論評した。そしてつづいて次のように述べている。「調査の主題は実際に簡単なのである。われわれは救済が絶対的に必要な人々に人間的なそして適切な救済を保障する体制を望んでいる。しかし、同時にその救済は、それが明白にもたらす個人市民の自助精神の衰退を排除するものでなければならない。」⁽⁶⁴⁾

一方、ピアトリス・ウェップは委員の中に官僚たちが多すぎるとの不満を持っていた。彼女は救貧法行政の官僚たちの意図が救貧体制の「1834年原則への復帰」にあることに気がついていたのである。また、ピアトリスは委員会の

構成に委員会の節次と証拠についての明確なアイディアを整えた法律専門家が欠けていたことに不満を表している。⁽⁶⁵⁾ビアトリスも指摘しているように、もしそのようなタイプの法律家が委員会内で活動したならば彼が意見の対立に仲裁の労を執ることによって、その調査結果が1つの単一報告書としてまとまることになっていたかもしれない。

前述のようにその委員会は多数の COS の指導者、メンバー、そして支持者たち—その数は COS に好意的な委員長を含め 11 人にのぼっているが—により構成されていたが、その点についての当時の批判がみあたらないということは驚くべきである。その批判の不在は、エドワード朝においては COS 的考え方が一般的なものとして幅広く受入れられていたことを意味するのである。従って、委員の選任の責任者であったバルフォア首相の立場から見ると、救貧法部門について経験と専門性の持つ人として多数の COS のメンバーたちを選任することは失敗の可能性を排除する意味があったのであろう。

最後に、委員として選任されてはなかったにしても、委員の適任者として考えられる人物たちについて触れておきたい。まずトインビー・ホルンのバーネット (Canon Barnett) が含まれていないのが目立つ。彼は打診を受けたが固辞した。ベヴァリッジ (W. H. Beveridge) は当時まだ若輩であったが、適切にもその委員会の証人として選ばれた。プースの病気が予測されたならば、代わりにラウトリ (Seeborn Rowntree) が選任されたのであろう。というのはプースの方が年上であったのである⁽⁶⁶⁾。

脚注

- (1) Kathleen Woodroffe, The Royal Commission on the Poor Laws, 1905-09, 『International Review of Social History』 XVII (1977), p. 140
- (2) Sindley and Beatrice Webb, English Poor Law History, Part II : The Last Hundred Years, Vol. II, p. 471
- (3) Ibid., pp. 473-4
- (4) José Harris, Unemployment and Politics: A Study in English Social Policy 1886-1914 (London: Oxford University Press, 1972), pp. 145-50, p. 247
- (5) 即ち、1871 年と 81 年において、789 万ポンドであった救貧費支出は 1891 年には 86

1905～9年救貧法および失業救済に関する王立委員会の構成について

4万ポンド、1901年には1155万ポンド、1906年には1404万ポンドと急速に増加していった。また、貧民1人当たりの維持費は、1870-1年の7ポンド12シリングから1905-6の15ポンド12シリングと100パーセントを越す上昇を示した。そして、この救貧法支出増加による負担は貧困地域の教区地域の上にとくに重くのしかかったのである。(Ibid., 安保則夫, 「1905-9年の王立救貧法委員会について」, 関西学院大学『経済学論究』, 第34巻第4号, 1981年, 501頁)

- (6) ウェッブ自身も委員会設置に先立つ救貧行政に関する一般的事情として救貧費支出の急激な増加現象を取り扱っている。(Sidney and Beatrice Webb, op. cit., p. 471 参考)
- (7) Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State* (London: B. T. Batsford Ltd., 1961), p. 200
- (8) Sidney and Beatrice Webb, op. cit., p. 470
- (9) Beatrice Webb, *Our Partnership* (London: Longman, 1948), pp 194-5
- (10) *The Heart of the Empire. Discussion of Problems of Modern City Life in England* (London, 1901), p. 4, cf. Kathleen Woodroofe, op. cit., p. 138
- (11) Beatrice Webb, op. cit., p. 194
- (12) Kathleen Woodroofe, op. cit., p. 138
- (13) Beatrice Webb, op. cit., p. 195
- (14) Norman and Jeanne Mackenzie, *The Fabians* (London: Weidenfeld & NECOLSON, 1977), pp. 308-9
- (15) Beatrice Webb, *Our Partnership*, p. 321
- (16) Norman and Jeanne Mackenzie, *The Fabians*, pp. 318-9
- (17) A. M. McBriar, *An Edwardian Mixed Doubles: The Bosanquets Versus The Webbs, A Study in British Social Policy 1890-1929* (Oxford: Oxford University Press, 1987), pp. 187-9
- (18) Ibid., p. 178
- (19) Beatrice Webb's Diary, November 29th, 1905, Beatrice Webb, op. cit., pp. 313-4
- (20) Ibid., p. 314 参考。

なお、委員として選ばれた人物の中で政治家出身はハミルトンとオコナーの2人だけであったが、両方とも退役した政治家であった。

- (21) 関税改革問題で辞任するまでの大蔵大臣であつたりッチは委員長にもっとも相応しい人物であったが、少し前に亡くなったのである。
- (22) A. M. McBriar, op. cit., p. 178-9
- (23) Beatrice Webb, op. cit., p. 321
- (24) Ibid.
- (25) *Parliamentary Reminiscences and Reflections, 1886-1906*, p. 329, cf. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, p. 202

- (26) A. M. McBriar, op. cit., p. 179
- (27) Maurice Bruce, op. cit., p. 202
- (28) A. M. McBriar, op. cit., p. 180
- (29) Ibid., pp. 180-2
- (30) Sidney and Beatrice Webb, op. cit., p. 476
- (31) Michael E. Rose, *The Relief of Poverty 1834-1914* (London: Macmillan, 1986ed.), p. 40
- (32) Maurice Bruce, op. cit., p. 201 (また、この禁止が解けたのは、なんと1914年になってからである。)
- (33) A. M. McBriar, op. cit., p. 182-7
- (34) Peter Malpass, 「Octavia Hill, 1838-1912」, Paul Baker ed., 『Founders of the Welfare State』, (London: Heinemann, 1984)
- (35) 例えばロンドンの『タイムズ』紙は、1923年1月ロックの死亡記事において、「彼はCOSをつくった。彼が即ち、COSである」と評価している。また彼は1887年から1913年まで約30年間COSの書記を歴任した。
- (36) Kath Woodroofe, C. S. Roch, 『Social Service Review』, Vol.32 (1958), pp. 400-13
- (37) 『ロンドン人民のための事実』における救貧関連統計についてロックは1892年『Returns as an Instrument in Social Science』という論文を発表し、シドニー・ウェッブの主張を批判している。この論文は『Charity Organization Review』紙に発表されたが、後日『Aspects of the Social Problem』(1895)という本に載せられた。
その内容についてはC. S. Loch, 「Returns as an Instrument in Social Science」, Bernard Bosanquet ed., 『Aspects of the Social Problem』, 1895, Kraus Reprint Co., 1968, 268-88を参考。
- (38) A. M. McBriar, op. cit., pp. 10-4
- (39) A. W. Vincent, *The Poor Law Reports of 1909 and the Social Theory of the Charity Organization Society*, 『Victorian Studies』, Spring 1984, p. 346
- (40) Beatrice Webb, op. cit., p. 206
- (41) Asa Briggs, *Social Thought and Social Action: A Study of the Work of Seebohm Rowntree 1871-1954* (London: Longman, 1961), p. 20
- (42) ロバート・ピンカー・津崎哲雄訳, 20世紀におけるソーシャルワークと社会政策, 『ソーシャルワーク研究』Vol.14, No.1, 1988, p. 22
- (43) A. M. McBriar, op. cit., pp. 189-90
- (44) Ibid., pp. 187-8
- (45) Ibid., pp. 188-9
- (46) Helen Bosanquet, *Social Work in London 1869-1912* (London: John Murray,

1914), 2nd ed. (Brighton: The Harvester Press, 1974) p. 276

- (47) A. M. McBriar, op. cit., pp. 189-90
- (48) G. Lansbury, *My Life* (London, 1928), Cf. John Clarke, Allen Cochrane and Carol Smart, *Ideologies of Welfare* (London: Hutchinson Education, 1987), pp. 59-61
- (49) Ibid.
- (50) A. M. McBriar, op. cit., pp. 101-4, pp. 191-2
- (51) Ibid., pp. 192
- (52) ピアトリス・ウェッブがフェビアン協会に加入したのは1891年のことであるが、1906年までは実際的に協会内において活動をほぼしなかったのである。
- (53) 連合教区救貧委員会 (Board of Guardian) は女性の投票権を認めた最初の公的部局であった。
- (54) シドニーは王立委員の経験をすでに持っていた。救貧法に関する王立委員会直前に「労働組合法に関する王立委員会」(1904～6)の委員として選任されていた。また1894年、ブースや皇太子も委員に加わっていた「貧困老人に関する王立委員会」において、ブロードハースト (Henry Broadhurst) が提出した少数派報告書はシドニーが書いたものである。
- (55) Beatrice Potter, *The Dock Life of East London*, [Nineteenth Century], Oct. 1887
- (56) Beatrice Potter, *East London Labour*, [The Nineteenth Century] Vol. X XIV No.138, Aug. 1888
『The Docks』, 『The Tailoring Trade』と題して、以上の二つの報告はブースの貧困調査報告書第一次シリーズ、第4巻にそれぞれ収録された。
- (57) Beatrice Potter, *Pages from a Working-Girl's Deary*, Vol. X XIV No. 138, Sep. 1888. 1887年10月、ピアトリスはイースト・エンドの裁縫業における「苦汗」労働の実態調査のため、産業労働者の生活をただ一回だけ実際に体験することにして、「並のズボン女工」として雇われたが、この報告はピアトリスのこの体験に対する報告であった。彼女の言葉を借りると、彼女にとって1887年10月19日は「どのようにして汗を流すかを知った最初の日」(Beatrice Webb's Diary, Vol. 1, p. 219)であったのである。
- (58) Beatrice Potter, *The Lords and the Sweating System*, Vol. X X W, No. 160, June, 1890
- (59) Selected Committee of the House of Lords on the Sweating System, Question 3248., Cf. Maragaret Cole, Beatrice Webb (London: Longmans, 1945), pp. 33-4
- (60) Ibid.
- (61) Ibid., pp. 95
- (62) Norman and Jeanne Mackenzie, op. cit., p. 319
- (63) *The Times*, 29 Nov. 1905, cf. A. M. McBriar, op. cit., 193

- (64) これは1905年『Charity Organization Review』誌に匿名でのせられたものであるが、
ウッドローベは明白に C. S. Loch によって書かれたものであると主張している。

(Kathleen Woodroffe, 「The Royal Commission on the Poor Law 1905-09」, p. 141)

- (65) Beatrice Webb, *Our Partnership*, p. 321,

しかし委員の中に法律専門家が³いなかったわけではない。地方自治庁所属の二人が法律家であった。

- (66) A. M. McBriar, *op. cit.*, pp. 193-5

M. Bruce, *op. cit.*, p. 202